

Universitas Padjajaran - Bandung
Dede Mariana

Desentralisasi: Antara Harapan dan Kenyataan
(Decentralization: Between Hope and Explanation)

Semiloka Desentralisasi Fiskal di Indonesia
(Indonesian Fiscal Decentralization Seminar)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 19 – July 1, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.



M A K A L A H

DESENTRALISASI

(Antara Harapan dan Kenyataan)

Oleh :

DEDE MARIANA

SEMILOKA DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Kerjasama

Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran

dengan

IRIS, LPEM – UI, dan Pemerintah Propinsi Jawa Barat

Bandung, 29 Juni – 1 Juli 2000

DESENTRALISASI: Antara Harapan dan Kenyataan*

Oleh: Dede Mariana**

Desentralisasi

Dengan ditetapkannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengindikasikan bergulirnya upaya untuk menerapkan gagasan desentralisasi. Secara harfiah, desentralisasi diartikan pengurangan pemusatan (dekonsentrasi). Dalam konteks politik, ide desentralisasi (Smith, 1985:1) merupakan gejala politik yang bermakna: *pertama*, pendelegasian kewenangan pemerintah kepada pemerintah lokal dalam suatu negara (desentralisasi teritorial) dan *kedua*, pendelegasian kewenangan pemerintah kepada organ pemerintah di bawahnya (desentralisasi fungsional). Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, desentralisasi tersebut lebih dikenal dengan istilah otonomi daerah. Implementasi otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU No.5/1974 lebih bersifat sentralistik, sedangkan berdasarkan UU No.22/1999 diharapkan implementasi otonomi daerah menjadi lebih desentralistik.

Melalui penerapan desentralisasi diharapkan terjadi demokratisasi, efisiensi, dan pemberdayaan masyarakat lokal. Karena itu, ide desentralisasi paling tidak mencakup tiga hal, yakni: desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi politik, mengatur soal kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah lokal (propinsi dan kabupaten/ kota); desentralisasi administrasi, mencakup pengaturan pegawai negara (birokrasi pemerintah) dan pengelolaan program/proyek pembangunan; sedangkan desentralisasi fiskal mencakup pengaturan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Idealnya ketiga hal tersebut berjalan sejalan.

Mengantisipasi implementasi desentralisasi atau otonomi daerah di Propinsi Jawa Barat ada tiga issue yang perlu mendapatkan perhatian, antara lain: pertama, kemampuan keuangan daerah; kedua, kesiapan sumberdaya manusia; ketiga, peraturan pemerintah tentang otonomi daerah (PP 25/2000 dan PP dari UU 25/1999).

Kemampuan Keuangan Daerah: PAD

Apabila implementasi otonomi daerah didasarkan kepada kemampuan keuangan daerah semata d.h.i Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka kabupaten dan kota di Propinsi Jawa Barat yang siap hanya lebih kurang 11 Kabupaten/Kota¹, yakni: Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kota Bekasi, Kota Tangerang, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Indramayu, dan Kabupaten Serang, Kota Cilegon dari 28 Kabupaten/Kota di Jawa Barat. Karena itu, disarankan untuk implementasi UU 22/1999 dan UU 25/1999 idealnya dilakukan *regrouping* Kabupaten/Kota. Kabupaten dan Kota di wilayah selatan Jawa Barat umumnya tidak akan siap dengan otonomi daerah (bila hanya PAD yang menjadi dasar).

Skenario implementasi UU 25/1999 hingga saat ini belum jelas karena masih menunggu Peraturan Pemerintah. Disamping itu, peraturan perpajakan dan UU No.18/1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah pun perlu direvisi karena tidak sejalan dengan UU No.22/1999 maupun UU No.25/1999.

Kesiapan Sumberdaya Manusia: Aparatur Pemerintah dan Masyarakat

Implementasi otonomi daerah d.h.i penerapan secara sekaligus kewenangan pemerintahan di Kabupaten/Kota akan dihadapkan kepada keterbatasan SDM aparatur pemerintah, baik kuantitas maupun kualitasnya. Sementara itu, persoalan transfer pegawai dari pemerintah pusat dan propinsi menjadi tidak jelas skenarionya karena UU tentang kepegawaian relatif masih bersifat sentralistik. Pada sisi lain, Kabupaten/Kota cenderung menahan/bertahan untuk tidak menerima pegawai dari Propinsi maupun Pemerintah Pusat karena alasan merugikan karier pegawai di Kabupaten/Kota. Artinya, dalam aspek ini terdapat potensi konflik kepentingan yang perlu penanganan secara cermat.

Dari sisi masyarakat d.h.i *stakeholders* masih kurang responsif terhadap rencana implementasi otonomi daerah. Ada kesan seolah-olah otonomi daerah hanyalah kepentingan pusat, atau hanya kepentingan pemerintah dan elit politik. Usulan dari masyarakat tentang hal ini sangat kurang, RPP tentang pelaksanaan otonomi kurang diapresiasi.

^{*} Disampaikan pada Semiloka Desentralisasi Fiskal, Homan, 29 Juni 2000

^{**}Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIP UNPAD

Peraturan Pemerintah No.25/2000: dari otonomi luas ke otonomi residual

Peraturan Pemerintah Nomor 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi muatannya ternyata sangat sentralistik dan relatif bertentangan dengan UU Nomor 22/1999 yang menetapkan 5 kewenangan Pemerintah Pusat. Sedangkan menurut PP 25/2000 kewenangan pusat menjadi meluas menjadi lebih kurang 213 kewenangan, meskipun hanya berupa pembuatan standar-standar. Demikian pula dengan kewenangan propinsi menjadi meluas pula, lebih kurang 108 kewenangan dan propinsi menjadi semakin kuat atas Kabupaten/Kota dalam konteks pelaksanaan asas dekonsentrasi. Dengan demikian, penetrasi pusat ke daerah lewat propinsi akan sangat mungkin terjadi dan kekuasaan yang "sentralistik" kemungkinan berulang.

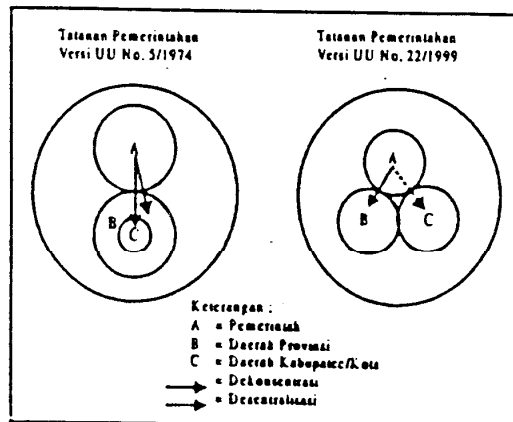
Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah No.25/2000 ini otonomi daerah menjadi berubah makna dari yang direncanakan "otonomi yang luas" menjadi "otonomi yang residual", pada kota dan kabupaten, kecenderungannya kewenangan kabupaten/kota hanya merupakan sisa dari kewenangan pusat dan propinsi, padahal seharusnya Kabupaten dan Kota lah yang terlebih dahulu mendefinisikan kewenangan apa yang akan dilaksanakan (di luar kewenangan yang wajib menurut pasal 11 UU No.22/99), baru kemudian kewenangan propinsi didefinisikan, jadi kewenangan propinsi merupakan residu dari kabupaten dan kota, sedangkan pemerintah pusat sudah memiliki kewenangan yang fixed.

Mencegah kemungkinan kembalinya pengelolaan negara yang bersifat sentralistik, maka penguatan masyarakat sipil (*civil society*) menjadi sangat mendesak untuk dilakukan, demikian pula penguatan dan pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat di kabupaten/kota (DPRD kabupaten/kota) harus segera dilakukan.

¹ Wawancara dengan Karo Organisasi dan Karo Otda Setwilda Jabar, 2000.

Perbandingan Dua UU Otonomi Daerah "

UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999
Prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak (pasal 1 huruf f)	Pemberian kewenangan otonomi daerah yang didasarkan asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab (Penjelasan UU No. 22, Dasar Pemikiran, huruf h).
Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 huruf c)	Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 huruf h)
Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya (pasal 1 huruf b)	Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka negara kesatuan Indonesia (pasal 1 huruf e)
Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabatnya di daerah (Pasal 1 huruf f)	Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat Pusat di daerah. (Pasal 1 huruf f)
Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 huruf e)	Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (asal 1 huruf i)
Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 13 ayat 1)	Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD adalah badan legislatif daerah (pasal 1 huruf b dan c) Dalam kedudukannya sebagai Badan Legislatif Daerah, DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah (Penjelasan Pasal 16 ayat 2).



Tabel Perbedaan/Deviasi Sumber Dana Perimbangan Keuangan
Sebelum dan Sesudah Diberlakukannya
Undang-undang Nomor 25/1999 (%)

Jenis Pengeluaran	Lama			Baru				
	Pusat	Prop.	Kab./Kota	Pusat	Prop.	Kabupaten/Kota		
						Semua Kab./Kota	Peng-hasil	Kab./Kota Lain
<u>I. Bagian Daerah</u>								
1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	10 %	16,2%	64,8%	10%	16,2%	64,8%	-	-
2. Bea Perolehan Hak atas tanah dan Bangunan (BPHTB)	20%	16%	64%	20%	16%	64%	-	-
3. Iuran Hasil Hutan (IHH)	55%	30%	15%	20%	16%	-	32%	32%
4. Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) (dulu disebut IHPH)	30%	70%	-	20%	16%	64%	-	-
5. Royalti (Batu Bara + Emas) (Royalti 3,3% dari 13,5%)	20%	16%	64%	20%	16%	-	32%	32%
6. Land-rent	20%	16%	64%	20%	16%	64%	-	-
7. Royalti Migas								
a. Minyak Bumi	100%	-	-	85%	3%	-	6%	6%
b. Gas Alam	100%	-	-	70%	6%	-	12%	12%
8. Agraria	40%	40%	20%	100%	-	-	-	-
9. Royalti Perikanan	-	-	-	20%	-	80%	-	-
<u>II. Dana Alokasi Umum (DAU)</u>	-	-	-	75%	25% dialokasikan		-	-
<u>III. Dana Alokasi Khusus (DAK)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999

Tabel B.2.
 Persentase Realisasi Penerimaan Bagian Pendapatan Asli
 Daerah Pemda Tingkat II Propinsi Jawa Barat
 Menurut Kabupaten/Kotamadya
 Tahun Anggaran 1995/1996 - 1998/1999

Kabupaten/Kotamadya	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
1. Kab. Pandeglang	0,88	0,84	0,86	1,03
2. Kab. Lebak	1,29	1,03	1,09	0,88
3. Kab. Bogor	9,27	11,93	11,14	13,02
4. Kab. Sukabumi	2,14	1,78	2,13	1,36
5. Kab. Cianjur	1,82	1,69	1,83	1,53
6. Kab. Bandung	6,57	7,73	7,71	8,09
7. Kab. Garut	1,63	1,41	1,33	1,94
8. Kab. Tasikmalaya	2,46	2,34	2,31	2,83
9. Kab. Ciamis	1,51	1,34	1,27	1,37
10. Kab. Kuningan	0,98	0,87	0,90	1,20
11. Kab. Cirebon	1,57	1,36	1,45	2,01
12. Kab. Majalengka	1,00	0,82	1,11	1,33
13. Kab. Sumedang	1,85	1,80	2,15	3,08
14. Kab. Indramayu	2,31	1,91	1,56	1,15
15. Kab. Subang	3,51	3,11	2,56	1,79
16. Kab. Purwakarta	1,29	1,74	2,20	3,02
17. Kab. Karawang	4,02	4,44	5,30	6,11
18. Kab. Bekasi	9,44	9,61	9,33	4,97
19. Kab. Tangerang	9,80	9,08	7,82	6,88
20. Kab. Serang	5,77	6,16	6,72	7,41
21. Kodya Bogor	4,95	4,67	4,66	4,06
22. Kodya Sukabumi	1,80	1,73	1,92	1,70
23. Kodya Bandung	14,27	12,73	12,60	14,77
24. Kodya Cirebon	2,81	2,33	2,17	2,67
25. Kodya Tangerang	7,04	7,55	7,90	5,80
26. Kodya Bekasi	-	-	-	3,62
Jumlah	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabel B.3.
Perkembangan Realisasi Penerimaan Bagian Pendapatan Asli Daerah
Pemda Tingkat II Propinsi Jawa Barat Menurut Kabupaten/Kotamadya
Tahun Anggaran 1995/1996 - 1999/1999

(Dalam Persen)

Kabupaten/Kotamadya	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
1. Kab. Pandeglang	(5,63)	20,25	10,19	14,17
2. Kab. Lebak	60,21	1,02	14,22	(23,60)
3. Kab. Bogor	(6,79)	63,62	0,63	11,02
4. Kab. Sukabumi	66,84	5,98	29,08	(39,35)
5. Kab. Cianjur	14,47	17,62	17,20	(20,78)
6. Kab. Bandung	22,40	49,68	7,38	(0,29)
7. Kab. Garut	44,19	9,98	2,20	37,78
8. Kab. Tasikmalaya	15,52	20,78	6,29	16,27
9. Kab. Ciamis	18,35	13,25	1,73	2,21
10. Kab. Kuningan	19,69	13,30	11,15	26,83
11. Kab. Cirebon	29,01	10,28	14,68	31,32
12. Kab. Majalengka	10,06	4,55	45,17	14,15
13. Kab. Sumedang	17,98	23,72	29,05	35,85
14. Kab. Indramayu	32,31	5,01	(12,31)	(29,68)
15. Kab. Subang	152,82	12,53	(11,49)	(33,51)
16. Kab. Purwakarta	11,69	70,61	36,41	30,54
17. Kab. Karawang	30,57	40,15	28,60	9,64
18. Kab. Bekasi	31,28	29,33	4,61	(49,43)
19. Kab. Tangerang	14,45	17,70	(7,18)	(16,46)
20. Kab. Serang	19,60	35,65	17,39	4,86
21. Kodya Bogor	41,91	19,80	7,51	(17,09)
22. Kodya Sukabumi	23,86	22,37	19,14	(15,84)
23. Kodya Bandung	14,06	13,37	6,66	11,46
24. Kodya Cirebon	10,51	5,63	(0,02)	17,18
25. Kodya Tangerang	60,96	36,22	12,75	(30,20)
25. Kodya Bekasi	-	-	-	-
Jawa Barat	23,00	27,10	17,81	(34,26)

Tabel C.
 Persentase Realisasi Penerimaan Bagian Pendapatan
 Asli Daerah Pemda Tk. II Terhadap Total Penerimaan
 Pemerintah Daerah Tingkat II Propinsi Jawa Barat
 Menurut Kabupaten/Kotamadya
 Tahun Anggaran 1995/1996 - 1998/1999

Kabupaten/Kotamadya	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
1. Kab. Pandeglang	8,23	10,05	6,87	3,63
2. Kab. Lebak	12,40	11,80	9,83	6,20
3. Kab. Bogor	27,31	37,69	32,11	32,14
4. Kab. Sukabumi	14,75	14,67	13,98	5,55
5. Kab. Cianjur	14,00	15,23	12,59	5,95
6. Kab. Bandung	13,02	15,47	14,40	12,21
7. Kab. Garut	12,53	12,15	8,50	7,53
8. Kab. Tasikmalaya	16,95	18,46	15,09	10,39
9. Kab. Ciamis	12,66	13,01	9,23	5,43
10. Kab. Kuningan	12,66	12,72	10,22	7,14
11. Kab. Cirebon	13,22	13,01	10,09	7,30
12. Kab. Majalengka	11,52	10,60	11,09	6,60
13. Kab. Sumedang	18,54	19,57	16,79	13,42
14. Kab. Indramayu	18,75	17,41	8,13	4,86
15. Kab. Subang	25,93	26,15	18,72	9,32
16. Kab. Purwakarta	28,39	24,60	24,32	23,64
17. Kab. Karawang	26,05	30,26	28,16	22,10
18. Kab. Bekasi	37,61	38,11	33,03	23,74
19. Kab. Tangerang	34,24	35,13	32,57	23,00
20. Kab. Serang	33,10	39,19	35,60	27,21
21. Kodya Bogor	38,06	32,40	32,86	25,43
22. Kodya Sukabumi	30,55	29,70	28,88	23,57
23. Kodya Bandung	35,85	39,31	35,22	29,23
24. Kodya Cirebon	35,26	32,68	32,62	29,11
25. Kodya Tangerang	39,72	42,97	42,97	25,82
26. Kodya Bekasi	-	-	-	21,87
Jawa Barat	24,15	26,36	22,43	